세종정책연구 2021-03

유엔안전보장이사회 개혁
논의와 전망

2021

정은숙 지음

세종연구소
The Sejong Institute

저자약력

정은숙

세종연구소 안보전략연구실 실장
세종연구소 부소장 역임
국제유엔체계학회(ACUNS) 이사 역임

고려대학교 정치외교학과 졸업
미국 오하이오 주립대학교 정치학 박사

【주요 저서】
『국제질서 변화와 유엔의 평화·안보 거버넌스』(2019) 등

【주요 논문(세종연구소)】
「21세기 미중 패권경쟁과 중러 전략관계: 유럽, 아시아 안보 함의」(2021) 등

유엔안전보장이사회 개혁: 논의와 전망

2021년 10월 18일 발행

지음	정은숙
발행인	문정인
발행처	세종연구소 주소_(13449) 경기도 성남시 수정구 대왕판교로851번길 20 전화_031-750-7615 팩스_031-754-0100 홈페이지_www.sejong.org
등록	2001년 1월 19일 제1-26호
ISBN	978-89-7429-746-6 (95340)

※ 본 자료는 필자의 개인적인 의견이며 세종연구소의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

차 례

요약문 1

Ⅰ. 문제의 제기 2

Ⅱ. 탈냉전기 안보리개혁 필요성과 전개과정 6

1. 안보리의 구조와 결정방식 ····· 6
2. 안보리의 효과성 및 대의성 제고 요구 ····· 7
3. 1990-2000년대 안보리개혁 주요 모멘텀과 법제화 장벽 ····· 10
   (1) 1990년대:
   부트로스-갈리 제6대 유엔사무총장과 안보리개혁 워킹그룹 ···· 10
   (2) 2000년대:
   코피 아난 제7대 사무총장과 안보리 '확충모델 A & B' ····· 12

Ⅲ. 2005 유엔총회: 안보리개혁 논의와 주요 개혁연대의 정당화 전략 16

1. G4 연대 (인도, 일본, 브라질, 독일): '수행역량' 초점 ····· 17
2. '합의연대' (United for Consensus, UfC)의 대안:
   '절차와 대의성' 초점 ····· 23
3. 아프리카그룹: '절차와 대의성' 초점 (아프리카 강조) ····· 26

Ⅳ. **포스트-2005 안보리개혁 표류** 29

1. 안보리개혁 플랫폼으로 등장한 유엔총회 '정부간협상'(2009-현재) ····· 29
2. G4 vs. 합의연대(UfC), 그리고 AU의 동향 ····· 30

Ⅴ. **잠정결론: 전망, 이론, 정책** 36

1. 전망 ····· 36
2. 이론적 시사점 ····· 39
3. 정책적 시사점 ····· 42

〈별첨〉

유엔헌장 제5장: 안전보장이사회
United Nations Charter, Chapter V: The Security Council ····· 45

요약문

국제연합(United Nations)이 올해(2021)로 창립 76주년을 맞는다. 지난해 75주년 기념 총회 (유엔사상 최초 비대면)에서 회원국 정상들은 유엔이 세계평화와 안보에 있어 그 어떤 국제기구보다도 높은 정당성과 규범적 영향력을 소지하게 됐다고 평가하면서 유엔 다자주의에 대한 공동의 신념을 재확인했다. 본 연구는 21세기 유엔이 추구하는 제반 개혁중 가장 중요하면서도, 가장 어려운 도전중 하나인 유엔안전보장이사회(United Nations Security Council) 개혁에 관한 유엔총회 안팎의 논의를 리뷰, 평가하고 전망해 보았다. 올해는 한국의 유엔가입(1991.9.17.) 30주년이 되는 해다. 가입이후 유엔내 한국의 역할은 안보리 비상임이사국 2회 역임(1996-97; 2013-14)을 비롯 질적으로나 양적으로나 크게 성장했다. 그에 비해 우리 국제정치학계내 유엔연구가 기대만큼 활성화되지 못했다. 특히 국제평화와 안보를 담보하는 안보리개혁에 대한 포괄조망을 가능케 하는 연구가 부족하다. 이에 본 연구는 글로벌 거버넌스 차원에서 뉴욕 유엔본부에서 진행되어온 안보리개혁 논의 조망, 안보리 상임이사국은 물론 주요 관련국들간 안보리개혁 외교에 얽힌 합종연횡 구도 파악, 그리고 이를 토대로 한 전망과 시사점을 제시하고 있다. 본 연구의 방법은 문헌분석을 취했다. 유엔 및 관련국의 공적 문건 및 관련 연설문, 그리고 이들의 공식 및 비공식 보도자료를 기초자료로 활용했다.

Ⅰ. 문제의 제기

국제연합(United Nations, 이하 '유엔')이 올해(2021)로 창립 76주년을 맞는다. 지난해 3월 WHO(세계보건기구)가 코로나19를 팬데믹으로 선언하고 미국내 희생자가 세계 최대를 기록하면서 뉴욕 유엔본부 각종 국제회의도 연기 및 취소, 혹은 비대면으로의 전환, 혹은 대면과 비대면 병존 등 다각적 새로운 방식으로 적응해 오고 있다. 지난해 75주년 기념 총회 (유엔사상 최초 비대면)에서 유엔회원국 정상들은 목전의 글로벌 도전이 다차원적이고 방대하지만, 유엔이 세계평화와 안보에 있어 그 어떤 국제기구보다도 높은 정당성과 규범적 영향력을 소지하게 됐다고 평가하면서 유엔 다자주의에 대한 공동의 신념을 재확인했다.[1)]

유엔은 1945년 제2차 세계대전의 참화를 뒤로 두고, 연합국이 주축이 되어 더는 후손들에게 전쟁의 재앙을 물려주지 않겠다는 각오로 창립한 글로벌 국제기구다. 창립 이후 유엔은 꾸준히 대내외적 변화에 적응해 왔다. 무엇보다도 창립시 51개국이던 회원국이 현재는 4배 가까운 193개국으로 증가했다. 더하여 국제사회는 유엔이 급격한 세계화 및 초국가적 성격의 다양한 신형 안보위협에 대해 좀더 효과적으로 글로벌 거버넌스의 중추 역할을 해 줄 것을 기대하고 있다. 21세기 변화하는 국제환경과의 관련성(relevance)을 유지·확대하기 위해서는 내부 구조와 절차는 물론 파트너십 등 기구의 총체적 역량개발을 목적으로 한 개혁이 필요하다.

---

* 본 중장기 정책연구과제 초고에 대해 귀중한 조언을 해 주신 익명의 심사위원께 감사드린다.

1) *Declaration on the Commemoration of the 75*th *Anniversary of the United Nations*. (https://www.un.org/pga/74/wp-content/uploads/sites/99/2020/07/UN75-FINAL-DRAFT-DECLARATION.pdf).

본 연구는 21세기 유엔이 추구하는 제반 개혁중 가장 중요하면서도, 가장 어려운 도전중 하나인 유엔안전보장이사회(United Nations Security Council, 이하 '안보리') 개혁에 관한 유엔총회 안팎의 논의를 리뷰, 평가하고 전망해 보고자 한다. 유엔총회 75주년 기념선언(2020)이 택한 12개 액션플랜 중에는 정체된 안보리 개혁논의에 새 생명을 불어넣는 것도 포함된다. 안보리는 유엔헌장에 따라 국제평화와 안보를 담보하며, 국제법적으로 무력사용을 승인할 수 있는 유일한 글로벌 정책결정 기제다. 즉, 헌장 제7장(평화위협, 평화파괴, 침략행위에 관한 조치)하 내려진 안보리 결정의 이행을 위해서는 필요시 다양한 제재나 수출금지(제41조), 나아가 군사력 사용(42조)을 결정할 수 있다. 더하여 안보리의 결정은 여타 유엔기제의 결정과 달리 회원국에 대해 구속력을 지닌다 (제25조). 냉전종식이후 급변해온 국제안보환경하 안보리는 냉전기에 비해 내전 및 국가간 무력충돌, 핵확산, 테러리즘 해결 등에 있어 좀 더 능동적이고 개입주의적인 역할을 추구해 오고 있다. 예컨대, 보다 강건한 임무를 지닌 평화유지미션 및 기한연장을 전제한 제재레짐의 창출을 결정하는가 하면, 필요시 군사적 개입을 승인해 왔다.

15개 이사국 (5개 상임 및 10개 비상임)으로 구성된 안보리의 구조 및 정책결정 절차에 대한 개혁 필요성은 냉전이 종식된 1990년대 이후 역대 유엔사무총장, 회원국 다수, 외교관, 학자들에 의해 폭넓게 대두되어 왔다. 안보리 결정의 정당성을 높이기 위해서는 안보리가 구조적으로 변화된 세계적 현실을 반영하여 좀더 대의적이고 효과적이어야 하며, 절차적으로도 좀더 책임성, 투명성이 제고되어야 한다는 것이다. 안보리 개혁논의의 첫 이정표는 1993년 12월 유엔회원국들의 포럼의 장인 유엔총회가 '안보리의 대의성 제고 및 확장, 기타 관련 문제 협의를 위한 워킹그룹'

결성을 결의한 것이라 하겠다. 이후 근 30년 유엔회원국들간 토론의 격화, 소강, 재격화 등이 반복되면서 오늘에 이른다. 2000년대 중반 'G4'(인도, 일본, 브라질, 독일) 프로포절의 출현, 이에 대한 '합의연대'(United for Consensus)의 대안 프로포절, 그런가 하면 제3의 대안으로 등장한 '아프리카그룹'의 프로포절이 접점을 찾지 못하고 공회전하자, 유엔총회는 2009년부터 안보리개혁 논의를 위한 유일하고 정당한 플랫폼이라 규정하면서 안보리개혁 '정부간협상'(IGN)을 출범시켰다. 그럼에도 2021년 현재 회원국들은 안보리 포괄개혁을 위한 하나의 안을 달성치 못한 상황이다. 안보리 개혁은 헌장의 수정을 요하기 때문에 5개 상임이사국(P5: 미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아) 포함, 유엔회원국 2/3(129)의 지지가 필요하다. 현재는 거부권을 지닌 P5가 수세적인데 비해, 개혁안을 내놓은 각 그룹 혹은 연대들은 여전히 공세적 모멘텀을 찾고 있다. 2020년 11월 유엔총회 의장 보즈카르(Volkan Bozkir, 터키)는 안보리개혁은 유엔회원국들에게 매우 어려운 일이지만, 긴요하고 또 불가피한 의무라고 역설했다. 그는 현재 안보리 이사국간 경쟁적 이해관계, 특히 상임이사국의 거부권 행사로 인해 심대한 인도주의 위기시 조차 적시에 적당한 대응을 효과적으로 하지 못하는 등 책임수행에 실패하고 있다고 지적한다.[2)]

본 연구의 연구방법은 문헌분석을 취한다. 유엔 및 관련국의 공식문건 및 관련 연설문, 그리고 이들의 공식 및 비공식 보도자료를 기초자료로 활용했다. 올해는 한국의 유엔가입(1991.9.17.) 30주년이 되는 해다. 가입이후 유엔내 한국의 역할은 안보리 비상임이사국 2회 역임(1996-97; 2013-14)을 비롯 질적으로나 양적으로나 크게 성장했다. 그에 비해 우리

2) 유엔총회 의장 Volkan Bozkir (2020.11.16). 유엔총회 안보리개혁 '정부간협상' 전체회의(비대면), *ProQuest*, 2020.11.17.

국제정치학계내 유엔연구가 기대만큼 활성화되지 못했다. 특히 국제평화와 안보를 담보하는 안보리개혁에 대해 포괄 조망을 가능케 하는 연구가 부족하다.[3] 이에 본 연구는 글로벌 거버넌스 차원에서 뉴욕 유엔본부에서 진행되어온 안보리개혁 논의 조망, 안보리 상임이사국은 물론 주요 관련국들간 안보리개혁 외교에 얽힌 합종연횡 구도 파악, 그리고 이를 토대로 한 전망과 시사점을 제시하고자 한다. 제2장은 현행 안보리의 특성과 국제안보환경 변화에 따른 개혁의 필요성 논거 및 전개과정, 제3장은 안보리개혁 논의의 분수령이 된 2005년 유엔총회 주요 개혁연대와 각각의 정당화 전략 비교 검토, 제4장은 포스트-2005 개혁표류 현황과 주요 개혁연대의 동향, 마지막으로 잠정결론 차원에서 전망과 대안, 그리고 이론 및 정책차원 시사점을 제시하려 한다.

3) 기존 유관 연구물은 다음이 있음: 정은숙, "유엔안보리의 향방," 「정세와 정책」 (2003.5); 정은숙, "유엔안보리개혁과 한일관계," 「정세와 정책」 (2005.5); 송병록, "독일과 유엔: 독일의 안보리 상임이사국 진출 노력과 전망," 「유럽연구」 24 (2006 겨울); 이상환, "유엔 안전보장이사회의 재구성과 상임이사국의 자격: 경성국력과 연성국력에 대한 경험적 분석을 중심으로," 「정치정보연구」 17-2 (2014); 정은숙, "유엔안보리와 강대국정치," 「정세와 정책」 (2017.12).

Ⅱ. 탈냉전기 안보리개혁 필요성과 전개과정

1. 안보리의 구조와 결정방식

안보리는 15개 이사국으로 구성되며 중층구조이다.[4] 즉, 5개 상임이사국(P5)과 유엔총회에서 선출되는 10개 비상임이사국(E10)을 둔다. 제2차 세계대전 승전국으로서 1940년대 초 전쟁의 참화에서부터 미래 국제평화의 이상을 구현코자 한 미국과 영국, 그리고 중국, 소련/러시아, 프랑스가 "상임"(permanent) 이사국 지위를 갖는다. 이들 5개국에 국한된 상임의 지위, 그리고 그들만이 소지한 거부권(veto)은 1945년 유엔의 국제안보 거버넌스 체제의 항구성을 의미한다. 국제정치학에서는 일종의 세력균형적 '강대국 콘서트' 개념으로 풀이되기도 한다.[5]

안보리의 결정은 원칙적으로 9개국의 동의를 필요로 한다 (3/5). 그런데 절차적 문제 이외 모든 의제에 관한 결정은 5개 상임이사국중 한 나라라도 거부권을 행사해서는 안된다. 냉전종식 초기에 비해 2010년대 이후 상임이사국들이 글로벌 안보 거버넌스보다는 국익차원에서 안보리 결정을 하는 것은 아닌지 비판이 증대되고 있다. 예컨대, 시리아 내전(2012-현재)의 경우 안보리 결정과정내 일부 상임이사국(러시아· 중국)의 거부권 행사 내지 행사위협 결과, 휴전협상 교착 및 인도적 지원의 어려움이 계속되고 있다.[6]

---

4) 안보리에 대한 상세한 규정은 별첨 '유엔헌장 제5장:안전보장이사회'를 참조할 것.

5) David Bosco, "Assessing the UN Security Council: A Concert Perspective," *Global Governance* 20 (2014), 545-561 참조.

6) Richard Gowan, "Bursting the UN Bubble: How to Counter Russia in the Security Council," *European Council on Foreign Relations,* Policy Brief 137 (June 2015). Gowan은 이 점에서 독일의 안보리 진출의 중요성을 강조; P5의 거부권에 직면, 유엔총회의 역할을 찾으려는 시도는 Yasmine Nahlawi, "Overcoming Russian and Chinese

반면, 5개 상임이사국을 제외한 10개 “비상임” (non-permanent) 이사국(E10)은 2년 임기이며 곧바로 연임될 수 없다. 이들 비상임이사국은 유엔총회가 후보국의 국제평화와 안보에 대한 기여, 유엔에 대한 공헌. 지역배분 등을 고려하여 매년 5개국씩 선출한다.[7] 비상임이사국들은 임기가 “2년”이고 연임제가 아니어서 P5에 비해 국제평화와 안보 결정 관련 전문성이 떨어질 수 밖에 없고, P5의 특권인 거부권도 없다. 냉전종식이후 넓은 의미의 안보리개혁 논의 중에는 이들 E10의 안보리내 관여 역량 제고 방향도 포함된다.

2. 안보리의 효과성 및 대의성 제고 요구

냉전종식이후 안보리개혁의 필요성은 크게 두 차원의 정당성 결핍 논거에서 대두됐다. 첫째는 1945년 탄생시점에 비추어 안보리의 역할이 다변화되면서 ‘역량강화’가 요구되는 점, 둘째는 1945년에 비추어 유엔회원국 수가 4배로 불어난 점, 특히 아시아, 아프리카 신생 독립국가들의 대거 신규가입에 따른 안보리 구조 및 절차상의 ‘대의성 결핍’ 논란인 것이다.

첫째, 냉전종식과 함께 냉전질서하 잠자고 있던 주권국가내 인종갈등이 불붙었다. 1990년대초, 발칸, 소말리아, 르완다 등지 내전급증에 부딪혀 전례없는 유엔평화유지활동의 전개 및 실패 등 유엔내 안보리 역량강

Vetoes on Syria through Uniting for Peace,” *Journal of Conflict & Security Law* 24-1 (2019), 111-148 참조. 유엔총회결의 377 (United for Peace, 1950.11)은 헌장 제7장 위기시 P5의 거부권 행사로 집단조처가 어려울 경우 유엔총회가 심의, 권고할 수 있음을 결의. 그러나 현재까지 실천에 옮긴 바는 없음.

7) 올해(2021) 5개 신규 이사국은 인도, 아일랜드, 케냐, 멕시코, 노르웨이. 5개 이임예정 이사국은 에스토니아, 니제르, 세인트빈센트 그레나딘, 튀니지, 베트남. https://www.un.org/securitycouncil/content/current-members (검색일: 2021.8.1.).

화를 위한 개혁필요성이 크게 고조됐다. 유럽 한복판 발칸반도에서 자행된 인종청소와 유엔평화유지군 300여명의 희생, 소말리아에서 트럭에 끌려다니는 미군의 시신, 르완다 부족간의 전투에서 80만 투치인의 사망 등 국제사회는 개입과 비개입을 오가며 실패를 맛보아야만 했다. 특정국가들의 자국민 인권침해속 주권존중에 대한 해석논쟁, 평화유지활동 종료이후 군사적 분쟁 재활성화 등 위기의 연속이었다. 글로벌 공동체의 현실 변화에 따라 안보리의 정당성(legitimacy), 효과성(effectiveness), 대의성(representativeness)에 대한 물음이 잦아졌다.

냉전기와 달리 내전시 민간인 보호, 분쟁후 평화구축, 선거감시 등도 점진적으로 안보리의 책무에 포함됐다. 나아가 소위 북한, 이란 등지 핵확산 우려도 새롭게 대두된 주요 국제안보 위협이 됐다. 설상가상 2001년 9월 11일 전례없는 극단이슬람 테러단체 알카에다에 의한 미국 본토내 대대적 테러살상 자행(2,977명 사망)은 냉전종식이후 또 다른 심대한 국제평화와 안보 위협요인이 됐다. 2014년 에볼라 확산, 2020년 시작된 코로나19 팬데믹도 글로벌 보건 거버넌스가 국제평화와 안보 의제에 반영되어야 함을 시사하고 있다. 2021년 현재는 기후변화의 문제, 그리고 사이버 안보영역도 21세기 안보리가 관심을 기울여야 할 의제가 됐다. 요컨대, 안보리가 다루는 이슈가 국제안보환경 변화에 따라 유엔 창립이후 점진적으로 확장되어 왔다. 특히 21세기 들어 안보리 역할이 더욱 더 다변화되는 데에 비례하여 안보리의 효과적 책무 수행에 대한 국제사회의 기대도 커졌다. 이들 새로운 국제안보 도전과 위협에 대해 그때그때 효과적인 결의 및 효율적 이행의 필요성이 커진 것이다.

둘째, 유엔회원국 수가 창립시(51)에 비해 거의 4배(193) 증가했으며, 더욱이 회원국 분포상 글로벌 남쪽이 큰 비율로 확장됐다. 그럼에도 안보

리의 규모와 구성은 유엔탄생 이후 단 1회 '비상임' 멤버십을 증가한 외에는 변화가 없다(6개에서 10개). 1965년 신생독립국 급증으로 회원국 수가 급증하자(51→118) 안보리의 '대의성' 확충 조처를 요구한데 따른 것이다. 2021년 현재 그로부터 또다시 56년이 흘렀고 회원국도 75개국 더 늘어났다. 그러나 상임이사국의 수와 특권은 물론 임기 2년의 비상임이사국 수도 그때 확장된 그대로 10개국에 머물러 있다 〈표-1 참조〉. 2021년 8월 기준, 유엔회원국중 안보리 이사국 경험이 없는 국가가 50개국 이상이다.[8)]

▌표-1 ▐ 유엔회원국 수와 안보리 구조

연도	〈유엔회원국수〉	〈안보리구조〉
1945 (창립)	51	11개 이사국 (P5+E6)
1965*	118	15개 이사국 (P5+E10)
2021	193	상동

*유엔헌장 수정을 통한 4개 비상임이사국 추가
〈출처〉 다수 문헌기반 저자 정리

상임이사국(미국, 영국, 프랑스, 중국, 러시아)의 멤버십은 유엔탄생이후 변함이 없고 이들의 거부권도 그대로 유지된다. 다만 중국(중공)이 1971년 대만의 자리를, 그리고 러시아가 1991년 소멸된 소련의 자리를 이어 권한과 책무를 이행한다. 굳이 유엔총회 5개 지역으로 P5를 구분해 보자면, 미국, 영국, 프랑스가 '서유럽과 기타'(29)로서 3석, 러시아가 '동유럽'(23)으로서 1석, 중국이 '아시아'(54)로서 1석이다 〈표-2〉 참조. 이를 근거로 냉전종식후 안보리개혁 논의에서 '아프리카'(54국)와 '라틴아메리카·카리브해'(33국) 국가들은 자신들의 지역내 상임이사국 부재를 불평해 왔다. 그러나 유엔창립이라는 거대 프로젝트를 기초한 국가들이

8) https://www.un.org/securitycouncil/content/current-members (검색일: 2021.8.1.).

5대 연합국이고 이들이 상임이사국으로서 국제평화와 안보의 책무를 진다고 생각하면, 적어도 상임이사국 멤버십이 꼭 지리적 대의성에 맞춰져야 하는가라는 논란의 여지를 남긴다.[9)]

▌표-2 ▌ 유엔총회 5개 지역별 유엔회원국과 안보리 멤버십 현황 (2021.8 기준)

	유엔회원국 수	5개 상임이사국 (P5)	10개 비상임이사국 (E10)
서유럽 & 기타	29	3	2
동유럽	23	1	1
아시아	54	1	2
라틴카리브	33	0	2
아프리카	54	0	3

〈출처〉 https://www.un.org (member states; current members of Security Council).

3. 1990-2000년대 안보리개혁 주요 모멘텀과 법제화 장벽

(1) 1990년대: 부트로스-갈리 제6대 유엔사무총장과 안보리개혁 워킹그룹

1965년 '비상임'이사국 수를 6개국에서 10개국으로 확장한 이후 주춤하던 안보리개혁 논의가 1992년 냉전종식후 첫 유엔사무총장으로 부임한 부트로스-갈리의 출현과 함께 재조명되기 시작했다. 신임 제6대 사무총장은 냉전질서 종식과 함께 아프리카, 유럽 등지 분출하는 내전에 직면, 유엔사상 최초로 안보리 '정상회의'(1992.1.31.)를 개최했으며, 그가 안보리에 제출한 보고서(23쪽 분량) '평화를 위한 제언: 예방외교, 평화조성, 평화유지' (*An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking*

9) John G. Oates, "The fourth face of legitimacy: Constituent Power and the constitutional legitimacy of international institution," *Review of International Studies* 43-2 (2016), 199-220 참조.

*and peace-keeping*는 새 국제질서하 안보리개혁 논의의 첫 촉매제가 됐다.[10] 보고서에서 그는 유엔이 시대변화를 인지하고 기존 구조 및 절차를 재편해야만 한다고 주장했다. 첫째, 국제사회가 평화유지활동 이전 혹은 이와 동시에 구가할 수 있는 다수 추가 '예방외교' 방안을 제시했다. 둘째, '평화조성'과 평화유지를 구분하면서, 유엔헌장 제7장하 분쟁당사자 양측의 동의없이도 군사적 관여가 정당화될 수 있음을 밝혔다. 부트로스-갈리 이전 어떤 유엔지도자도 이같은 개념을 공식 언급하지 않았었다. 셋째, '분쟁후 평화구축' 개념이다. 그는 이것을 "전쟁으로의 회귀를 막기 위해 평화 강화 및 공고화를 위한 구조를 찾고 이를 지지하는 행동"이라 정의했다. 국제평화와 안보를 위해 안보리가 다루어야 할 영역의 확장, 강화를 말한다. 1993년 유엔은 사무국내 안보리 결정을 지원할 별도의 '평화유지국'을 신설했다. 그때까지 냉전기 유엔의 평화유지활동은 중립국중심 소규모 군사위원회가 맡아 올 정도로 빈도로나 미션의 규모로나 중대사가 아니었다.

한편 유엔회원국들은 안보리 확충을 통해 좀더 균형적이고 대의성을 갖춘 안보리를 만들면, 좀더 효과적인 결정과 좀더 책임있는 이행이 가능할 것이라는 합의를 모색해 갔다. 1993년 12월 유엔총회 결의 48/26 (1993.12.3)에 따라 1994년 1월 '안보리 멤버십 확장 및 여타 안보리관련 제반 문제에 관한 개방적 워킹그룹'이라는 긴 이름의 그룹이 출범했다. 3년 후 1997년 유엔총회 의장 이즈마일 (Razali Ismail, 말레이시아)이 "대의성과 효과성간 균형"을 고려하여 '거부권없는 상임 5석'과 '비상임 4석'을 추가, 24개국으로 확충하는 개혁안을 첫 프로포절로 제출했다.[11]

---

10) *An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping* (Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992). A/47/277 & S/24111(1992.6.17.) (https://undocs.org/en/A/47/277).

이로써 냉전이후 첫 안보리 구조개혁의 모멘텀이 형성됐었으나 회원국들 간 이견 내지 관심 부족으로 가시적 결실은 얻지 못했다. 다만 안보리개혁 구상의 첫 그림이 제시된 것은 그래도 적지 않은 성과라 할 수 있겠다. 현재까지 나온 여러 프로포절들의 씨앗이 된 것이다.

(2) 2000년대: 코피 아난 제7대 사무총장과 안보리 '확충모델 A & B'

2000년 9월 유엔 밀레니엄 정상회의에서 정상들은 안보리개혁을 독촉했다. 그러나 이듬해 냉전종식 10년여 만에 국제사회는 전례없는 이슬람 극단주의 테러단체의 대대적 테러활동에 접하게 됐다. 2001년 미국내 알카에다에 의한 9.19 테러다. 미국과 NATO 연합국들은 즉각 알카에다에게 은신처를 제공해온 아프가니스탄의 탈레반 정권을 응징했다. 미국은 여세를 이어 2003년 3월 사담 후세인 통치하 이라크에 대해서도 대량살상무기 야심 및 비민주주의체제 등을 들어 연합작전을 개시했다. 이라크 작전은 독일, 그리고 P5인 프랑스, 러시아 등의 반대에도 불구한 것이었다. 이에 국제평화와 안보 유지를 책무로 하는 안보리의 역할이 불분명해지면서 다시금 개혁논의가 점화되는 계기가 됐다.

2003년 9월 제7대 코피 아난 사무총장은 고위급패널 (High Level Panel on Threats, Challenges and Change)을 위촉, 평화와 안보에 대한 미래위협 분석 및 효과적 집단행동 확보조처를 권고토록 했다. 패널은 이듬해 말, '보다 안전한 세상: 우리들의 책임공유'라는 제하의 보고서를 사무총장에게 제출했다.[12] 아난 사무총장은 이들의 권고를 근거로

---

11) 유엔총회 보도자료 (1997.3.20.). (https://www.un.org/press/en/1997/19970320.ga9228.html).

12) *A more secure world: our shared responsibility* (Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change). A/59/565 (2004.12.2.). (https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_En.pdf).

자신의 보고서 '좀더 큰 자유안에서: 우리 모두를 위한 개발, 안보, 인권'(*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*) (약 50쪽)에서 안보리의 역량강화를 위해서는 오늘날의 지정학적 현실을 반영하고 폭넓은 국제사회를 대의해야 한다며 9개국 확충안으로서 두 개의 모델, A와 B를 제시했다[13] 〈표-3 참조〉. 공히 (i) 기존 P5의 특별지위 보존, (ii) 상임과 비상임 합하여 24개국이며 4개 대륙별 각 6개국 균등배분. (iii) 제3의 멤버십 카테고리 신설을 설정했다. 다만, 모델 A는 "거부권이 없는 상임이사국" 카테고리를 신설, 여기에 6개 의석을 배정하고(아프리카2, 아태2, 유럽1, 미주1), 모델 B는 "4년임기, 연임가능 비상임이사국" 카테고리를 신설, 여기에 8개 의석을 부여했다.

▌표-3 ▌아난 총장의 안보리 확충안 24개국: 모델 A, B

▲ 모델A: P5+P'6+E13 (6개 거부권없는 상임이사국 신설 + 3개 비상임이사국 추가)

지역	회원국수	상임이사국 P5	신설 상임이사국(6)	비상임이사국 3개 추가	합계
아프리카	53	0	2	4	6
아태	56	1	2	3	6
유럽	47	3	1	2	6
미주	35	1	1	4	6
합계 (모델 A)	191	5	6	13	24

〈출처〉 Report of the Secretary-General, A/59/2005 (2005.3.21.) 41-45.

13) *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all* (Report of the Secretary-General) A/59/2005 (2005.3.21.) 41-45. (https://undocs.org/A/59/2005). 아난 총장의 보고서는 네 개의 장으로 구성. 첫 3개 장은 발전(결핍으로부터의 자유), 안보(공포로부터의 자유), 인권(존엄하게 살 자유) 부문 각각에 대해 우선적인 행동과제를 제안한 것이고, 제4장이 글로벌 제도로서 유엔 자체(유엔강화)에 관한 것이었음. 그는 이 장에서 총회 재활성화, 개발부문 경제사회이사회의 주도적 역할, 인권이사회 창설, 사무국 개혁 등과 함께 안보리의 대의성 및 권위회복을 위한 개혁의 중대성을 제시함.

▲ 모델B: P5+**E'8**+E11 (8개 4년임기 비상임이사국 신설 + 1개 비상임이사국 증가)

지역	회원국수	상임이사국 P5	신설4년제 비상임이사국(8)	비상임이사국 1개 추가	합계
아프리카	53	0	2	4	6
아태	56	1	2	3	6
유럽	47	3	2	1	6
미주	35	1	2	3	6
합계 (모델 B)	191	5	8	13	24

〈출처〉 Report of the Secretary-General, A/59/2005 (2005.3.21.) 41-45.

아난 총장은 유엔회원국들에게 자신의 선호를 밝히지 않은 가운데 어떤 모델이던 6개월후 (2005.9) 밀레니엄+5 유엔세계정상회의 이전에 결정을 내라고 촉구했다. 그는 회원국 전원합의로 결정되기를 원하나, 그게 어렵다고 해서 미루어서는 안된다는 단호성을 보였다. 따라서 7월 유엔총회(2005.7.11.-26)는 안보리 대의성 제고 및 확충에 대한 거대담론을 벌이는 토론의 장이 됐다. 이 총회는 현재까지 회원국 그룹들이 구체적 안보리 구조 및 절차개혁 시안을 놓고 갑론을박을 펼쳤던 포럼중 가장 큰 이정표로 기록된다. 여기서 전년도(2004)에 결성된 'G4 그룹'(인도, 일본, 브라질, 독일)과 이에 대한 두 개의 경쟁그룹이 각기 자신의 개혁프로포절을 정당화했을 뿐 아니라, 여타 유엔회원국들 또한 이들의 정당화를 정당하다고 인정하거나 나름의 이유를 들어 비판 내지 거절하는 공론화가 전개됐던 것이다.

지금 시점에서 돌이켜 보면 2005년 7월 총회를 기점으로 G4의 상임이사국 진출의 모멘텀은 물론 안보리 확장개혁의 모멘텀이 이 때 꺾였다. 안보리 구조와 절차 개혁은 헌장수정을 동반해야 하는데, 법제요건은 129개 유엔회원국과 P5의 지지이다. 1국가 1투표제인 유엔총회에서 회원국 2/3 (129국)의 동의, 그리고 거부권을 가진 P5포함 2/3의 비준이

필요하다 〈표-4〉 참조. 요컨대, 회원국간 조율과 협력이 매우 긴요한 것이다. 개혁프로포절을 제시한 그룹들은 이를 염두에 두고 설득외교를 펼쳤으나 하나의 안보리개혁 결의안 채택은 불발되고 말았다. 2021년 현재까지 P5포함 모든 유엔회원국들과 아난 총장 이후 반기문 제8대 사무총장(2007-2016), 구테흐스 제9대 사무총장(2017-)이 기회있을 때마다 효과성과 대의성 제고를 위한 안보리개혁의 당위성을 논하지만, P5포함 최소 129개 회원국의 머릿속 현실주의적 국익을 만족시켜주는 하나의 단일안 합의는 점점 더 어려워 보인다.

▌표-4 ▌안보리 개혁 법제화 요건

▲ 유엔헌장 제108조: 헌장의 수정은 총회에서 회원국의 2/3투표로 채택되고, 안보리 상임이사국 모두를 포함하여 회원국의 2/3가 각각의 헌법절차에 따라 비준을 하면 발효된다.

▲ 유엔총회결의문 53/30 (1998.12.1.)
...유엔헌장 제18장(헌장수정)과 총회결의문 48/26 (1993.12.3.)의 포괄합의 달성의 중요성에 따라, 총회에서 2/3 동의없이 안보리의 균등 대표성, 멤버십 증가의 문제, 이와 관련된 문제들에 관한 어떤 결의나 결정을 채택하지 않는다.

〈출처〉 유엔헌장 제18장 (수정). (https://legal.un.org/repertory/art108_109.shtml);
유엔총회 결의 53/30 (1998). (https://undocs.org/en/A/RES/53/30) (1998.12.1.)

Ⅲ. 2005 유엔총회:
안보리개혁 논의와 주요 개혁연대의 정당화 전략

2005년 7월 2주간(11-26일)에 걸쳐 '안보리의 균등한 대의성과 멤버십 확장 문제, 기타 관련 사항'에 대한 유엔총회에서 G4연대, 그리고 이에 대한 대응으로 '합의연대'(UfC), 제3의 입장에서 아프리카그룹이 서로 다른 자신들의 안보리개혁안을 제시했다. 이후 조금씩 첨언이나 유연성이 출현하기도 했으나, 이들의 기본 개혁안 틀은 2021년 현재도 이어진다. 기본적으로 각 연대들의 공통적 개혁정당화는 (i) 현재의 안보리 구조와 절차는 1945년 국제정세에 따른 것이어서 효과성, 대의성, 책임성, 민주성, 관련성이 결핍됐고, 위기상태로 가고 있다는 점; (ii) 결핍해소를 위해서는 개혁으로 대응해야 한다는 점에서 시작된다. 그러나 그 모든 것을 담아낼 하나의 개혁안 합의는 어려웠다. 토론에 참가한 회원국들은 상대적으로 안보리의 '역량' 위기를 강조, 이를 제고함으로써 보다 정당성을 확보하자는 입장, 그 보다는 '대의성'과 절차적 공정성 위기를 강조하면서, 대의성 제고로써 정당성을 확보하자는 주장으로 갈렸다. 어느 회원국도 역량과 대의성중 어느 하나를 배제한다고 전제하지는 않았고, 오히려 정당화 전략상 다 섭렵하는 자세를 취했지만 상호비판시 주안점의 차이를 드러냈다.

1. G4 연대 (인도, 일본, 브라질, 독일): '수행역량' 초점

1990년대이후 새로운 국제안보환경하 안보리의 역량증대가 요구되자, 각각의 상임이사국 지위 요구를 상호지지하는 4개 신흥강국들이 나타났다. 인도, 일본, 브라질, 독일이다. 4개국 정부는 9.11(2001) 테러 여파로 어수선한 국제환경속 2004년 9월 뉴욕 유엔총회를 계기로 소위 'G4'라 불리는 안보리개혁 연대를 구성, 급변하는 국제안보환경속 안보리의 역량증대를 위한 개혁에 기여할 의지를 밝혔다. 이들 4개국은 냉전종식이후 자신들이 P5와 함께 상임이사국이 된다면 결의문 채택, 결정의 이행, 공약에 대한 책임, 임무의 포괄수행 등 안보리의 제반 역량 제고에 이바지할 수 있다는 수행역량 기반 정당화 전략을 취하고 있다.

연합국에 의해 제2차 세계대전 전범국으로 간주되어온 '일본'과 '독일'이 경제강국이 되어 상당 기간 미국에 이어 각각 유엔정규예산 분담 제2위와 제3위국이 되면서 안보리 상임이사국 지위를 요구하기 시작했다. P5중 미국을 제외한 4개국(러시아, 중국, 프랑스, 영국)의 분담금이 이 두 나라에 못미쳤던 것이다. 그러다가 2010년대 이후 중국경제의 급부상으로 2019-2021년 유엔정규예산 분담금 비율에서 일본과 독일이 각각 제3, 제4위로 한 단계씩 내려갔다. 즉. 미국(22%), 중국(12.005%), 일본(8.564%), 독일(6.096%) 순이다. 2019-2021년 유엔평화유지예산도 비슷하여 미국(27.89%), 중국(15.1%), 일본(8.6%), 독일(6.06%) 순이다. 비록 중국의 부상으로 한 단계식 내려갔으나, 독일과 일본은 미국, 중국과 함께 유엔 전체 정규분담금의 49%, 평화유지비용의 58%를 담당하고 있다.[14]

14) Scale of assessments for the apportionment of the expenses of the United Nations, Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2018

한편 각각 남미와 남아시아 지역강국인 '브라질'과 '인도'도 일본, 독일과의 연대속 상임이사국 지위 요구에 나섰다. 인도와 브라질의 유엔예산분담비율은 일본, 독일에 비한다면 높지 않아 정규예산분담금은 각각 0.834%, 2.948%, 평화유지예산은 각각 0.1668%, 0.5896%이다.[15] 그러나 브라질은 현재 안보리 상임이사국중 남미국가가 부재한 점, 그리고 남미내 최대 인구, 영토, GDP 및 세계 5대 영토(약 850만 평방미터), 6대 인구(2억 1300만)인 점을 전면에 내세운다. 인도는 세계 최대 민주주의 국가, 중국에 이어 세계 2대 인구(13억 4000만), 무엇보다 전통적으로 선도적 유엔평화유지 파병국임을 앞세워왔다(2021.7.31. 기준 세계 2위: 5506명).[16] 경제력 차원에서도 인도는 2021년 명목 GDP로 세계 6대, 구매력 GDP로 세계 3대 경제대국이며 군사력은 세계 제4대 강국이다.[17]

이들 G4의 4개국은 유엔총회에서 안보리 비상임이사국으로 여러 차례 선출된 경험도 있다. 2021년 기준, 인도 8회, 일본 11회, 브라질 10회, 독일 4회 (통일전 서독 2회, 동독 1회, 통일후 1회)이다. G4는 자신들의 기여로 안보리의 역량제고는 물론 지리적으로도 아시아, 유럽, 남미 연대

(2019.1.4.). (https://undocs.org/en/A/RES/73/271); Effective rates of assessment for peacekeeping operations, 1 January 2019 to 31 December 2021, based on the scale of assessments adopted by the General Assembly in its resolution 73/271 and the composition of levels endorsed by the Assembly in its resolution 73/272, A/73/350/Add.1 (2018.12.24.). (https://undocs.org/A/73/350/Add.1.).

15) 위의 자료.

16) https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries; Contribution of Uniformed Personnel to UN by Country and Personnel Type. (https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/01_summary_of_contribution_40_july2021.pdf).

17) IMF, *World Economic Outlook Database* (2021.4); *Global Firepower 2021.* (https://www.globalfirepower.com/).

(아시아2, 서유럽1, 남미1)라는 점, 개도국과 선진국이 균형을 이룬 점 등 대의성 제고에도 이바지 할 것이라 본다. G4내 아프리카가 부재하지만, 자신들의 개혁프로포절에는 아프리카 국가들에게도 2개 신설 상임이사국 지위를 줄 것이라 공약한다. 2004년 결성이후 현재까지 G4가 안보리개혁 그룹중 가장 적극적으로 개혁이니셔티브를 창안, 제시해 왔다.

마침내 2005년 7월 유엔총회에서 회원국들은 제일 먼저 G4의 4개국 포함 모두 27개국이 공동제출한 안보리개혁 결의안 초안(2005.7.6.)을 놓고 찬반토론을 펼쳤다[18] 초안은 "안보리 활동의 효과성, 신뢰성, 정당성은 대의성 제고는 물론 회원국 전체를 대신한 의무 수행 역량강화를 통해 증진됨"을 강조한다. 동시에 G4초안은 "안보리 확장이 현실세계를 좀더 잘 반영하고 모든 회원국들, 특히 개도국의 관점과 요구에 부응하기 위해 세력간 균형, 활동방식 투명화, 비이사국 참여 등 개선돼야 한다"고 강조한다.

G4가 제시한 프로포절의 구조는 아난 총장의 '모델 A'를 닮았다. 상임과 비상임 두 카테고리 모두의 확장, 특히 신규 6개 상임이사국의 지역배분은 G4 (아시아2, 유럽1, 라틴카리브1)와 "아프리카 2개국"에 부여된다. 처음에는 신규 상임이사국도 거부권을 갖는 것으로 상정했지만, 절충적으로 15년 후 리뷰를 통해 거부권 부여 여부를 결정키로 했다. 비상임이사국 4개국을 추구 모두 25개 이사국이다. G4는 확장개혁 외에도 안보리 운영방식이 베일에 가려있다는 일반 유엔회원국들의 불만을 고려, 좀더 투명하고 좀더 효율적인 일련의 방안도 제시했다.[19]

---

18) G4 결의안, A/59/L.64. (2005.7.6.). (59차 세션. 제53 의제. Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters. (https://undocs.org/en/A/59/L.64).

19) A/59/L.64 (2005.7.6.).

▌표-5 ▌G4의 안보리 확장안 (25개 이사국)

아난의 '모델 A'를 닮은 안보리 확장 (15→25)

▲ 6개 상임이사국 추가 ('G4'{아시아2, 라틴카리브1, 서유럽기타1}+'아프리카 2')

〈신규 상임이사국 선출방식〉
o 관심국이 상임이사국 기능과 책무이행 준비됐음을 유엔총회에 공지
(이 결의문 채택 1주 이내 후보신청서를 유엔총회 의장에게 제출)
o 이 결의문 채택 2주 이내, 유엔총회 비밀투표에서 2/3동의
(6개국이 채워질 때까지 반복투표)

〈거부권 15년 유예〉
o 신규 상임이사국은 기존 P5와 동일한 책임과 의무. 단, 거부권은 헌장수정후 15년간 유예, 리뷰를 거쳐 부여

〈유엔헌장 수정과 리뷰〉
o 신규 상임이사국은 선출후 2주내 헌장 수정결의안 제출, 빠른 시일내 채택

〈안보리결정 요건〉: 14/25 동의

▲ 4개 비상임이사국 추가 ('아시아1,' '아프리카1,' '라틴카리브1,' '동유럽1')

안보리 운영방식 개선
- 유엔회원국에 개방된 공공포럼
- 비이사국의 안보리 보조기관 접근허용
- 결의문 및 의장성명 초안에 대한 비이사국의 접근성
- 유엔총회 의장, 경제사회이사회 의장과의 정기협의
- 평화유지군 파병국과의 적시협상
- 기타

〈출처〉 https://undocs.org/en/A/59/L.64 (2005.7.6.)

분명 2005년 7월, 인도, 일본, 브라질, 독일이 G4의 이름으로 1993년 워킹그룹 창립이후 가장 구체적이며 전도유망한 개혁이니셔티브를 창출한 것은 사실이다. 그러나 토의 결과 유엔총회 결의안으로 채택되지 못했다. 발언에 나선 52개 유엔회원국중 18개국이 찬성을 표한 반면, 22개국이 반대를 표했다.[20] G4소속 4개국은 수행기반 차원에서 자신들의 프로

포절을 정당화했다: 브라질 대표는 프로포절을 소개하면서 평화와 안보 부문 유엔의 효과성 증진 시급성을 지적하고 안보리의 효과적 기능수행을 위한 역량강화를 위해 개혁이 필요하다고 역설했다. "미래 안보리의 효과성은 주요 재정기여국, 그리고 유엔업무에 기여할 의지와 능력이 강한 나라들"이 상임이사국에 포함돼 있는가에 달렸다고 강조했다.[21] 일본 측도 브라질의 업적 기반 주장을 반복했다. 안보리가 도전에 효과적으로 대처할 수 있도록 적절한 재원이 필요하며, 국제 평화와 안보를 위해 중요 역할을 수행할 의지와 재원이 있는 국가들이 상시적으로 안보리 정책결정 과정에 참여해야 한다고 강조했다. 상임이사국은 특권이 아니라 국제평화와 안보에 "효과적으로 기여할 의지와 능력이 있는 국가들의 의무와 책임"이라 했다.

인도와 독일은 좀 덜했지만 역시 수행기반 설득력을 펼쳤다. 독일 대표는 G4의 프로포절이 "안보리의 문제해결 능력"을 제고할 것이며, 모든 회원국에게 득이될 것이라 강조했다. 동시에 유엔회원국들에게 개혁리뷰 기회제공, 안보리의 운영방식 개혁 등 절차적 정당화도 주장했다.[22] 비동맹 전통과 개도국 대표임을 자부하는 인도는 수행력과 절차 둘 다에 근거한 정당화를 펼쳤다. 제시된 바 15년후 개혁리뷰 과정이 신규 상임이사국의 업적평가가 될 것이라며, 이로써 보다 대의적 안보리가 될 수 있다고 주장했다. 전체적으로 G4측의 정당화 전략은 유엔에 대한 자신들의 기여가 안보리의 효과성 및 결정의 이행역량에 차이를 가져올 것이라는 전제

20) A/59/PV. 112. 59차 총회, 112차 본회의 (2005.7.12.). (https://undocs.org/en/A/59/PV.112).

21) A/59/PV. 111, 59차 총회, 111차 본회의 (2005.7.11.). (https://undocs.org/A/59/PV.111).

22) A/59/PV. 112.

를 갖고 있다. 상대적으로 안보리 절차의 질적 개선에는 덜 초점이 맞추어진 것이다.

반대론을 펼치는 측에서는 G4 프로포절이 개혁안보리의 "수행역량"을 강조하고, 더욱이 G4 스스로 신규 상임이사국 지위를 요구한 것과 대조적으로 "절차와 대의성" 제고에 초점을 두면서 맞섰다. 특히 이태리, 파키스탄, 한국, 아르헨티나 등 G4 각각에 대한 지역경쟁국들은 '상임이사국' 수를 늘리는 것은 기존 P5 특권의 폐해를 늘리는 일이라 비난했다. 이들은 G4프로포절에 반대하는 소위 '합의연대' (United for Consensus)를 결성, '비상임이사국'만을 확장하는 별도 개혁안을 총회에 제출했다. 아프리카연합(AU) 회원국들로 구성된 아프리카그룹도 별도의 G4대항 프로포절을 제출했다. 기타 다수의 무소석 회원국들도 절차와 대의성에 토대를 두고 G4프로포절을 수용치 않았다.

G4는 헌장수정 거부권을 소지한 P5의 일치된 공개적 지지획득에도 실패했다. 프랑스는 G4초안 공동제안국이고, 영국도 공개적으로 지지입장을 표했다.[23] 독일이 상임이사국이 되면 서유럽에 치우친 대의성 논란이 일겠지만, 적어도 이 두 상임이사국들에게는 G4프로포절이 EU단일 의석으로의 대치 등 자기들 두 나라의 상임이사국 특권을 건드리지 않는 것이 확실하기 때문이다. 반면 미국, 중국, 러시아 3개 상임이사국은 각기의 논거로서 G4 프로포절을 꺼렸다. 미국은 공개적으로 일본과 인도를 지지했지만, 당시 불거진 이라크 전쟁관련 논쟁으로 인해 독일에 대해서는 유보적 입장을 취했다. 안보리 확장이 오히려 효과성이 축소될 수 있다는

23) A/59/PV. 112. 2000년 시라크 당시 프랑스 대통령은 베를린 연설에서 "프랑스는 독일의 강대국으로서의 지위와 국제적 영향력으로 보아, 안보리 상임이사국이 되기를 바란다"고 발표. (*BBC*, 2000.6.27.).

경고와 함께 신규 상임이사국 추가에 기초한 G4연대의 개혁안을 수용치 않았다.[24] 중국은 G4 프로포절이 안보리의 '절차 및 대의성' 취약상태를 해결치 못할 것이라며, '개도국'의 목소리가 좀더 반영돼야 한다고 주장했다. 실제로는 일본의 상임이사국 진출을 가장 우려했다. 러시아도 중국과의 교감속 좀더 영향력있는 '개도국'의 목소리와 균형적 멤버십이 필요하다며 수용치 않았다. 만일 유엔회원국 2/3의 강력한 지지를 얻었다면, 정치적으로 P5가 거부권을 발휘하기 어려울 수도 있었을 것이다. 그것이 바로 1965년 비상임이사국 4개석 확장을 가져올 수 있었던 국제정치 동학이었다. 즉, 전체 회원국들이 권위를 인정해주는 한에 있어 상임이사국의 가치가 존재한다는 점을 P5 스스로 인식하고 있기 때문이다. 결과적으로 2005년 G4프로포절의 정당화 전략은 P5에도, 일반 회원국들에게도 다 실패했다.

2. '합의연대' (United for Consensus, UfC)의 대안: '절차와 대의성' 초점

독일에 대해 이태리, 인도에 대해 파키스탄, 브라질에 대해 아르헨티나, 일본에 대해 한국 등이 1990년대 중반부터 뉴욕 화요일 커피모임("Coffee Club")을 통해 이익집단을 결성했고, 이것이 후에 '합의연대'(UfC)로 발전했다.

UfC는 2005년 7월 유엔총회 끝 무렵(2005.7.21.) 자신들의 결의안 초안을 제시했다. G4의 지역경쟁국들, 그리고 지역경쟁과 무관하거나, 스스로 상임이사국 지위를 요구치 않는 캐나다, 콜롬비아, 코스타리카, 몰

24) A/59/PV. 112.

타, 산마리노, 터키 등 12개국이 공동제안한 것이다. G4의 초안과 마찬가지로 9개 이사국 확충을 통한 개혁안보리 25개 멤버십을 상정한다. 그러나 상임이사국 증가는 반대하며 오로지 "지역기반으로 선출된 비상임의석" 10석을 추가확충하는 프로포절이다.[25] 구조상 아난의 확충안 '모델 B'를 닮았다. 정당화 전략은 절차의 민주화와 대의성 증대에서 구했다. 즉, 안보리의 수행역량보다는 절차에 초점을 두고, 대의성, 운영방식, 책임규정, 주권평등의 공정성 등을 앞세운 것이다. 이들에게 있어 두려운 것은 G4 프로포절이 채택되면 이들 4개국이 신규 상임이사국이 되고 15년후에는 리뷰를 통해 거부권마저 소지하게 될 가능성이다.

이들은 G4 프로포절내 글로벌 남(南)쪽 유엔회원국들을 대의하는 듯한 내용은 진실성이 없는 것이라 비난했다. 더러는 자신들의 대의성 추구가 결국은 수행력 제고로도 나타난다고도 주장했다. UfC는 초안에서 1965년 유엔회원국 증가로 인해 비상임 4개석 확충경험을 살려 현재의 안보리 '대의성'을 제고해야 한다고 강조한다. 또한 안보리 '운영방식'상의 개선이 시급하다고 보았다. 즉, 정책결정과정 투명성, 책임성, 유엔회원국에 대한 공정한 기회 부여 및 정보접근성 보완, 나아가 G4와 달리 현재 P5의 거부권 조차도 사용제한을 거쳐 궁극적 폐쇄로 가야 한다고 주장한다. 현재의 안보리 구성이 불평등, 불균형적이며 세계적 현실 특히 "개도국" 회원의 증가를 반영하지 못하고 있다는 데에 착안한다. 모든 회원국들에게 보다 공정한 기회를 보장해 줄 방안은 비상임 이사국의 확장이다. 다만 현재와 달리 소속 "지역그룹의 결정에 따른 연임 가능성"을 열어 좀더 전문화하는 방안은 고려한다. 정기적 선출과 재선출 과정을 통하기 때문에 실질적으로 책임증진, 균등한 대의성이 가능하다는 것이다. UfC 초안

25) UfC의 결의안 초안. A/59/L.68 (2005.7.21.) (https://undocs.org/en/A/59/L.68).

은 G4의 1개월여 보다 훨씬 긴 2년여 유엔헌장의 수정과 비준 일정을 잡아 두었다 (2007.9월까지 비준완료). 더디더라도 최대한 포괄적 합의 달성이 중요하다고 본 것이다.

▌표-6▐ 합의연대 (UfC)의 안보리 확장안 (25개 이사국)

아난의 '모델 B'를 닮은 안보리 확장 (15→25)

▲ 기존 10에서 20개로 2년 임기 비상임이사국 배가

〈선출기준〉: 국제평화 안보 등 유엔기여도 & 지역간 균등배분. "각 지역"이 후보선정.
〈지역배분〉: 아프리카6, 아시아5, 라틴카리브4, 서유럽기타3, 동유럽2
〈연임허용〉: 5개 지역그룹 각각의 결정에 따라 연임가능.
〈재선·회전〉: 5개 지역그룹이 재선 혹은 멤버회전 결정 (하위지역 대표성)
〈안보리결정 요건〉 15/25국 동의
〈유엔헌장 비준완료〉 2007.9.

안보리 운영방식 개선

- P5 거부권 제한
- 정책결정 투명성, 업무수행 책임성, 정보접근 등의 보장 절차 (공개브리핑, 이해관계국 상호작용 등)
- 총회, 안보리, 경제사회이사회간 협상, 협력, 정보교환
- 비이사국의 안보리 업무 접근 및 참여 증진
- 공식 절차규칙 채택 및 배포
- 이사국간 협의를 통한 업무향상
- 워킹그룹의 안보리운영방식 개선 수용정리

〈출처〉 https://undocs.org/en/A/59/L.68 (2005.7.21.)

토론에서 UfC 소속국들 대부분은 G4프로포절에 대한 자신들의 비판을 절차적 정당화에서 구했다. 캐나다 대표는 "오늘날 전세계적으로 중시되는 가치는 민주주의, 책임성, 신축성, 공정성 등 결코 특권 개념의 확장이 아니다. G4 프로포절은 이를 거절한 것이다. 1945년 체제하 현행 안보리는 결코 모방의 대상이 아니다."[26] 이태리와 함께 UfC의 주도국인 파키스탄은 "G4 프로포절은 새로운 불평등과 특권을 추구한다." 나아가

"이기심이 이타주의로 가려져, 특권 추구자들과 그 세력들이 취약한 나라들의 옹호자로 비춰지는 가장무도회다"라고 맹공했다.[27] 요컨대, UfC 참가국들은 G4 프로포절이 안보리의 민주성과 책임성을 잠식하는데 반해, 자신들의 프로포절은 "비상임이사국들의 주기적 선거 및 재선거 방식을 통해 보다 공정하고 균등하며 안보리의 대의성과 책임성을 강화시키는 방안"이라 주장했다..[28] 비록 UfC프로포절도 수용되지 못했지만 상임이사국중 하나인 '중국'을 비롯 여러 유엔회원국들의 호응을 얻었다.

3. 아프리카그룹: '절차와 대의성' 초점 (아프리카 강조)

세 번째 그룹은 아프리카그룹이다. 기존 '아프리카단합기구'(OAU: 1963-99)의 후신으로서 2002년 새로 출범한 AU(아프리카연합) 회원국이 그 중심에 있다. 아프리카의 권리침해 역사, 그리고 냉전이후 상당수 안보리 의제가 내전 등 아프리카에 집중된 점, 아프리카 회원국 수의 급증 등에도 불구하고 현재 안보리 체제내 아프리카가 가장 대의성이 약한 지역이라 강조한다. 안보리내 상임과 비상임 카테고리 모두에서 이 점이 반영되야 한다고 주장한다. 특히 자신들에게 "2개 상임이사국" 지위를 달라고 요구하기 시작했다. 누가 2개 상임 의석을 갖을 것인가는 아프리카그룹의 결정사항이며, 그들내 순환이 전제다. 분열의 조짐이 없지 않다. 대표적 후보국으로 나이지리아와 남아프리카공화국이 인구에 회자된다. AU회원국들은 2005년 3월 '에즐위니 합의'(Ezulwini Consensus)를 통해 안보리개혁을 포함, 국제관계와 유엔개혁 전반에 관한 회원국 공동의

26) A/59/PV.112.

27) A/59/PV.111.

28) A/59/PV.115, 제59차 세션, 115차 본회의 (2005.7.26.). (https://undocs.org/en/A/59/PV.115).

입장을 선언한 바 있고 이는 2021년 현재에도 유효하다.[29] "아프리카가 다른 대륙처럼 참여를 보장받는" 보다 대의적이고 민주적인 안보리 확충이 개혁의 핵심이다.

아프리카그룹 역시 2005년 7월 유엔총회의 안보리개혁 담론에서 G4 프로포절의 대안으로 44개 아프리카국 공동의 프로포절을 제시했다(2005.7.14.).[30] 에즐위니 합의를 토대로 상임, 비상임 두 카테고리의 이사국 모두의 증가를 원하는 점에서는 G4 프로포절과 유사하며, 아난 총장의 '모델 A'를 닮았다. 6개 신규 상임이사국 신설과 후보지역 배분이 동일하다. 다만 비상임의석을 아프리카에 1석 더 추가하는 차이가 있다. G4와 아프리카그룹, 두 연대간 공조의 잠재력을 볼 수 있다.

반면 아프리카그룹의 정당화 전략은 UfC와 유사하다. 즉, 상대적으로 절차와 대의성에 중점을 둔다. 예컨대, 당시 남아프리카공화국 대사는 "보다 투명하고 책임성 있으며 대의적인 안보리가 필요하다. 특히 아프리카 국가들이 가장 빈번히 안보리 정책결정의 대상국이 되는 상황이기 때문에 아프리카 국가들의 안보리 진출이 매우 중요하다"고 강조한다.[31] 또한 G4의 거부권 15년 유예방침과 달리 처음부터 신규 상임이사국들에게 거부권 포함 기존 P5와 동등한 권한 부여를 주장한다. 아프리카그룹이 제안한 안보리 규모는 26개국으로 G4나 UfC의 25개국과 거의 비슷하나 1석이 더 확장된 모양이다.

---

29) African Union, *The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: The Ezulwini Consensus* (2005.3.7.) (https://pdf4pro.com/view/the-ezulwini-consensus-united-nations-5b0377.html).

30) 아프리카그룹의 결의안 초안. A/59/L.67 (2005.7.14.). (https://undocs.org/es/A/59/L.67).

31) A/59/PV.114. 59차 총회세션, 114차 본회의 (2005.7.18.) (https://undocs.org/en/A/59/PV.114).

아프리카그룹의 초안은 “1945년 유엔탄생시 대부분 아프리카의 이해는 반영되지 못했고 그 결과 현재도 안보리 상임이사국내 유일하게 자리가 없는 대륙으로 남아 있음을 부정키 어렵다...다른 지역들처럼 아프리카가 안보리내 효과적 대의성을 확보할 필요가 있다”고 강조한다. “개혁 안보리내 아프리카는 2개 상임이사국(현재0→2)과 5개 비상임이사국(현재3→5)을 두어야 한다”고 주장한다.

❙ 표-7 ❙ 아프리카그룹의 안보리 확장안

아난의 ‘모델 A’를 닮은 안보리 확장 (15→26)
▲ 6개 신규 상임이사국 추가: 아프리카2, 아시아2, 라틴카리브1, 서유럽기타1 – “거부권 포함, P5와 동일 특권”
▲ 5개 비상임이사국 추가: 아프리카2, 아시아1, 동유럽1, 라틴카리브1

〈출처〉 https://undocs.org/es/A/59/L.67 (2005.7.14.)

요컨대, 3개 그룹은 모두 25-6개 정도로의 안보리 확충안에 수렴하고 있다. 동시에 G4와 아프리카그룹간에는 상임이사국 상호지지 측면에서 상호공조 요소가 강하다. 다만 비상임 이사국내 아프리카 의석 차, 거부권에 대한 인식 차, 정당화 전략 갭 등이 존재한다. 아프리카그룹은 개혁의 정당화를 UfC와 마찬가지로 ‘절차와 대의성’에서 찾는다. 다만 아프리카의 참여 보장이 크게 강조된다. 문제는 그 어느 그룹도 안보리 구조개혁 법제요건인 P5와 유엔회원국 2/3의 지지를 얻을 수 없었다는 점이다. 2021년 현재까지 이들 3개 그룹은 기본적으로 각각의 원안을 고수하는 가운데, 설득력을 더 하기 위한 외교적 노력을 경주하고 있다.

Ⅳ. 포스트-2005 안보리개혁 표류

1. 안보리개혁 플랫폼으로 등장한 유엔총회 '정부간협상' (2009-현재)

2005년 7월 유엔총회의 안보리개혁 거대담론은 결과적으로 하나의 공동플랜 제시에 실패하고 막을 내렸다. 다소의 공백기를 거쳐 2008년 다수 유엔회원국들의 요청에 따라 총회는 반복적 토론을 위한 '정부간협상'(IGN) 틀을 출범시키기로 했다. 관련 이슈도 5개로 분류했다: (i) 멤버십 카테고리, (ii) 거부권 문제, (iii) 지역대표성, (iv) 안보리 확장규모 및 안보리 운영방식, (v) 안보리-총회관계이다. 이에 따라 2009년 '정부간협상'이 시작됐지만 2021년 현재까지 그야말로 매년 반복적 토론에 그치고 있다. 2010년대 이후 중국의 급부상, 전세계적 민족주의와 포퓰리즘의 등장이 글로벌 다자주의 국제질서에 대한 회의적 분위기를 낳은 것과 무관치 않다. 2017년 유엔다자주의에 대해 거부감을 드러낸 트럼프 미국 대통령의 취임과 미중 전략경쟁 격화, 영국의 EU탈퇴, 중국의 국제무대에서의 공세성 등은 서방의 다자주의로부터의 후퇴 및 중국의 유엔다자주의로의 입성을 시사하는 것은 아닌지 변곡점이 됐다. 유엔총회 '정부간협상'에서도 중국은 UfC와 같은 입장에서 더디더라도 개도국 목소리가 더 중요시되는 안보리개혁, 유엔회원국 모두가 지지하는 개혁, 유일 합법 토론 플랫폼으로서 '정부간협상'의 권위 등을 강조하면서 개도국의 호응을 동원하고 있다. 그러나 사실상 개혁당위성을 반복하면서 시급성에 대한 공감이 결여된 채, 반복적 주장만을 거듭하는 인상이다.

피로감을 느낀 G4 등 여러 국가들이 돌파구 마련을 위해 2018년 '단일

포괄 텍스트기반 협상', 즉 방법론적으로 일단 하나의 포괄 개혁 텍스트를 설정해 놓고, 이에 대한 논의를 개시하자는 주장을 했지만, 이 역시 중국과 UfC 여러 국가들이 아직 그럴 단계가 아니라며 수용치 않고 있다. 즉, 지난 12년 '정부간협상'내 반복적 토론과 논쟁속 모두가 합의할 수 있는 하나의 개혁안 채택은 커녕 토의를 위한 하나의 텍스트 설정도 수용될 수 없는 상황이 되어 버렸다. 냉전종식 직후부터 안보리개혁을 조급히 생각했던 G4국가들은 백가쟁명(百家爭鳴)의 항구화가 아닌지 초조함을 드러내고 있다. 2021년 1월 유엔총회 의장 보즈키르(터키)는 '정부간협상'틀이 가장 적절한 토의 플랫폼이기 때문에 모든 회원국들이 이 세션에 건설적으로 참여해야 한다고 강조한다.[32] 개혁약속을 계속하면서 실제로는 안보리의 정당성 결핍에 따른 실질 구조개혁 요구가 차단된 것은 아닌지, 안보리개혁 문제는 오늘날 다자 국제기구들의 구조개혁 어려움을 대변해 주고 있다.[33]

2. G4 vs. 합의연대(UfC), 그리고 AU의 동향

G4연대는 지속적으로 개별 혹은 연대 차원 post-2005 안보리개혁 외교를 펼쳐왔다. 자신들의 프로포절에 대해 기존의 역량중심 설득전략을 지속하는 한편, AU 및 개도국들을 향한 대의성 설득력도 넓히고 있다. 2010년부터는 매년 뉴욕 유엔총회 사이드에서 G4 장관회의를 개최하여, '정부간협상'과정의 중요성, 안보리 역량강화의 중요성, 안보리내 '아프리카'의 불가결성 등을 강조해 왔다. 2015년 9월에는 시리아, 리비아, 우

32) https://news.un.org/en/story/2021/01/1082962.

33) Matthew D. Stephen, "Legitimacy Deficits of International Organizations: design, drift, and decoupling at the UN Security Council," *Cambridge Review of International Affairs* 31-1 (2018), 6-121.

크라이나, 아프리카 등지 내전 격화 및 서방내 난민 급증, 모슬렘극단주의 테러 등 불안정한 국제정세속 창립(2004)이후 최초로 G4 정상회의를 개최, 그 어느 때보다도 효과적이며 대의적인 안보리가 필요하다고 강조했다. 2020년 9월 코로나19로 인한 비대면 회의에서 G4장관들은 아프리카 국가들의 상임, 비상임 안보리 진출을 지지하는 동시, 안보리 포괄계획 일정표와 하나의 텍스트 기반 협상을 요구키로 했다. 2021년 9월까지 서둘러 구체적 결과를 얻어야 한다는 목표를 세웠다.[34]

4개국은 개별국 차원에서도 상임이사국 요구 외교에 분주하다. Post-2005 국제질서변화에 따라 이들 각각에 대한 지지 여부가 2005년 상황과 꼭 같지는 않다. 국제적 힘의 균형이 변하고 행위자간 전략경쟁 요소들도 변하기 때문이다. 또한 유엔회원국들의 리더십 변화에 따라서도 양상은 바뀔 수 있다. 다만 몇가지 주목을 받았던 사례들을 보자면, 2010년 11월 당시 오바마 미대통령이 인도 의회연설에서 공개적으로 "오랜 기간 인도군의 유엔평화유지 공헌에 비추어 상임이사국 진출을 지지한다"고 밝힌 바 있다.[35] 2020년 9월 모디 총리는 P5중 중국을 제외한 나머지 4개국이 인도를 지지하고 있다며, 인도의 유엔평화유지활동에 대한 기여, 언어 및 종파의 다원성, 개도국 선도경제력, 식민피지배 역사 등에 비추어 유엔의 관련성(relevance) 제고를 위해 인도의 상임이사국 진출이 당연하며, 또 시급한 일이라 역설했다.[36]

---

34) G4외무장관회의 (2020.9.23.). *ProQuest*, 2020.9.24.

35) 백악관 (2010.11.8.) Remarks by the President to the Joint Session of the Indian Parliament in New Delhi, India. (https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/11/08/remarks-president-joint-session-indian-parliament-new-delhi-india).

36) 모디총리 (2020.9.25.). *ProQuest*, 2020.9.26.

일본에 대해서는 2005년 3월 동경 소피아대학교 연설에서 콘돌리자 라이스 국무장관이 "일본이 스스로의 노력과 특성으로 세계 여러국가중 명예로운 지위를 획득했다. 미국은 분명 일본의 안보리 진출을 지지한다"고 했다. 2020년 9월 유엔총회 비대면 회의에서 모테기 외상은 일본은 상임이사국의 준비가 되어 있다며, 안보리 책무에 합당한 능력과 의지를 지닌 회원국들이 확대이사회에 참여해야 한다고 강조했다. 또한 유엔회원국들이 곧 텍스트기반 협상에 착수할 것을 촉구했다.[37] 브라질은 2009년 자국이 P5중 프랑스, 영국, 중국, 러시아, 그리고 '포루투갈어사용국공동체'(CPLP) 9개국의 지지를 얻었다고 평가했다. 2020년 1월 볼소나로 현 브라질 대통령의 인도 국빈방문시 양국 정상은 공동선언을 통해 G4의 안보리개혁틀내 상호 상임이사국 진출 지지를 재확인했다.[38] 독일의 경우, 2000년대 초 슈뢰더 전총리의 적극관심 표명 이후 잠시 조용했다가 메르켈 총리가 2007년 유엔총회 연설에서 다시 독일의 상임이사국 자격을 언급했다. 2021년 6월 30일 임기를 마친 주유엔독일대사는 국제적 세력전이를 반영하고 유엔이 정당성을 확보하기 위해서는 독일의 상임이사국 진출이 필요하다고 밝혔다. 같은 날, 독일과 영국 양국 외무장관도 공동선언문을 통해, 독일의 상임이사국 진출 당위성을 밝혔다.[39]

G4의 대응체인 '합의연대'(UfC)도 중국의 묵시적 지원 속 활동을 멈추지 않고 있다. 기본적으로 이들의 주장은 "추가 상임이사국 반대" 및 "전원합의에 따른 개혁"이다. 따라서 신규 상임이사국 지위를 요구하는 G4와 AU에 대한 불편함도 그대로 유지하고 있다. 2009년 2월 기준 핵심국

37) 모테기 외무상, 유엔75주년 기념고위급회의 연설문. 일본외무성 (2020.9.22.).
38) 브라질 대통령의 국빈방문중 인도-브라질 공동성명, 인도외무부 (2020.1.25.).
39) *Reuters*, 2021.6.30.

은 9개국이며(이태리, 파키스탄, 아르헨티나, 멕시코, 캐나다, 스페인, 한국, 터키, 몰타)이며 당시 '정부간협상' 출범을 앞두고 주도국 이태리가 75개국을 로마로 초청, 안보리개혁 회의를 개최했다. 동년 4월, 이태리는 콜럼비아 함께 약간의 변용을 가한 UfC의 새 개혁모델을 제시하기도 했다.[40] 본래대로 비상임이사국만을 확충하되 이중 '지역그룹'이 선출권을 갖는 3년 내지 5년 임기의 새 카테고리를 두는 것이다. 2011년 로마에서 개최한 UfC 회의에는 120개국이 참석했다.[41] 2020년 9월, 이태리와 파키스탄 주도로 개최한 UfC그룹 장관회의는 2005년 유엔총회때와 꼭같이 G4에 대한 반작용 패턴을 보였다. 즉, 바로 직전 G4 장관회의 성명에 대한 반대표명이다. 이들은 안보리를 "덜 민주주적, 덜 효과적으로 만들 신규 상임이사국 반대, 주기적 선거로 선임되는 비상임이사국 증대," 나아가 개혁노정상 전원합의, 유일 합법적 토론장으로서 '정부간협상'의 투명성과 전체 유엔회원국의 참여를 강조했다. "2005년 유엔총회 이후 계속 상임이사국 신설을 주장하는 G4로 인해 2009년 출범한 '정부간협상'이 교착상태에 빠졌다. 일부 국가가 유엔안보리 개혁 과정을 편협한 국익을 추구하며, 오만하게 상임의석을 요구하고 있는데 반해, UfC는 안보리가 보다 민주적, 대의적이며 책임있고, 투명하며, 효과적인 조직이 될 수 있는 유일한 실질적 포괄해결책을 내놓고 있다."[42] 존 롤즈(John Rawls)의 사회계약론적 정의론(1971)에 따르면 정의의 원칙을 개발하기 위해서는 인위적 베일에 가려진 행위자들이 자신들에 관한 모든 것을 모른 채 결정해야 한다.[43] 그러나 G4 프로포절은 4개국이 상호 상임이사국 진출

40) *Security Council reform*, 주유엔이태리대표부 (2009.4.20.).

41) 이태리 외무부 (2011.5.16.)
(https://www.esteri.it/mae/en/sala_stampa/archivionotizie/approfondimenti/2011/05/20110516_rifonu.html?LANG=EN).

42) UfC 장관회의 (2020.9.27.), *ProQuest*, 2020.9.29.

을 지지하면서 형성됐다. 경쟁국들은 이를 수용치 못하고 있는 것이다.

AU회원국 지도자들도 post-2005 안보리개혁 협상에서 자신의 모델을 굽히지 않고 있다. 2020년 9월 유엔총회 토론에서 아프리카 지도자들은 대륙의 공동입장은 2005년 '에즐위니 합의'에 기초한 바, 안보리가 보다 대의적, 민주적이어야 하며, 특히 아프리카와 여타 세계지역들이 공정하게 참여하는 26개국 확충안임을 재확인했다.[44] 아프리카 국가가 최소 2개 상임이사국이 되어야 하며, "원칙적으로는 거부권 제도에 반대하지만 이것이 폐지되지 않는 한, 신규 상임이사국들도 부여받아야 한다"고 주장한다. 아프리카의 3개 비상임의석도 5개로 확충돼야 된다는 입장을 그대로 고수한다. 현재 AU내 5개 소지역그룹에서 각 2개국씩 모두 10개국이 안보리개혁 위원회를 구성, 유엔회원국을 대상으로 적극 설득에 나서고 있다.[45] 아래 표는 잠정적으로 2021년 현재 가상 합종연횡 현황을 정리해 본 것이다.

▌표-8 ▌2021년 현재 주요 안보리 개혁연대의 프로포절 비교

	G4	AU	합의연대 (UfC)
회원국	인도, 일본, 브라질, 독일	54개 아프리카 국가	이태리, 파키스탄, 멕시코, 한국 등
추가 상임의석	+6 (아프리카2,아시아2, 라틴카리브1,서유럽기타1)	좌동	+0
추가 비상임의석	+4 혹은 +5 (아프1-2, 아시아1,동구1, 라틴카리브1)	+5 (아프2 & 좌동)	+11 (임기연장 신형 카테고리 창출)

43) John Rawls, *A Theory of Justice* (Belknap Press of Harvard University, 1971), 11.

44) 아프리카 지도자 성명 (2020.9.21), *PrQuest*, 2020.9.22.

45) 중앙아프리카 (적도기니, 콩고), 남아프리카 (나미비아, 잠비아), 동아프리카 (우간다, 케냐), 서아프리카 (세네갈, 시에라리온), 북아프리카(알제리아, 리비아).

	G4	AU	합의연대 (UfC)
거부권	개혁15년 경과후 신규 상임이사국에 대한 거부권 부여 결정	궁극적 폐기, 그러나 존재하는한, 신규상임이사국에게도 부여	사용제한 공식화 준비

〈출처〉 다수 문헌기반 저자 정리 (2021.8 현재)

첫째, 기본적으로 상임과 비상임 둘 다를 확충하는 아난 총장의 모델 A라는 측면에서 AU와 G4 프로포절은 유사하다. 따라서 G4가 '절차 및 대의성' 요소를 자신들의 정당화 전략에 좀 더 수용한다면 G4와 AU간 전략적 공조가 가능하다. 그러나 AU가 신규 상임이사국들에 대한 즉각적 거부권 부여를 고집하고 있고 비상임이사국 확충에서도 아프리카 지역배분을 추가적으로 요구하는 등 문제는 있다. 무엇보다 G4가 확장안보리의 '수행력' 제고에 정당화 전략의 추를 두고 있어 양측간 갭이 존재한다. 종합적으로 G4가 정당화 전략의 추를 절차와 대의성쪽으로 좀더 옮긴다면 AU외에도 카리브 공동체(14개국), 그리고 2008년 소강상태에서 안보리개혁 '정부간협상'틀을 출범시키는 데 뜻을 두었던 22개 개도국의 지지를 얻을 여지가 있다. 그렇다해도 헌장수정에 필요한 2/3 (129개국) 득표가 쉽지 않아 보인다.

둘째, 아난 총장의 모델 B 유형 즉, 비상임이사국만의 확충을 주장하는 '합의연대' 프로포절에 대해서는 2020년 9월 주유엔파키스탄 대사의 말에 의하면 약 30여개국이 지지를 표했다고 한다.[46] 2005년에는 추가 비상임이사국수를 10개국으로 제안했으나 현재는 최대 11개국으로 늘렸다. 그리고 비상임이사국 중 2년 보다 긴 임기를 가진 이사국 카테고리도 제시하고 있다. G4 프로포절을 반대하고 있으나 정작 법제화를 위한 자신들의 지지세력 규합에는 큰 성과가 없다. 특히 AU와의 공조 여지가 있는 G4에 견주어도 그렇게 보인다.

46) 주유엔파키스탄 대사 (2020.9.26.). *ProQuest*, 2020.9.27.

V. 잠정결론: 전망, 이론, 정책

1. 전망

2020년 코로나19 팬데믹 위기속 안보리가 미·중 불신으로 이에 대한 조기 결의안 채택에 실패함은 물론 유엔총회에서 상호비방과 역비방을 계속하자 과연 안보리개혁이 가능은 한 것인지, 안보리개혁이 기능할지, 개혁후 안보리가 글로벌 평화와 안보에 기여할 수 있을런지 비관론이 대두되고 있다.[47] 다자주의가 대세이던 1990년대 및 2000년대에 비해 2010년대 이후 국제질서가 좀더 경쟁적으로 변모하고 있어 국가간 협력에 대한 낙관적 전망이 어렵다.

첫째, G4 국가들과 그들의 지역경쟁국간 민족주의적 갈등도 깊어지고 있다. 인도-파키스탄, 일본-한국, 브라질-아르헨티나, 맥시코, 독일-이태리 등이 그렇다. 2020년 9월 주유엔파키스탄 대사는 모디 총리의 인도의 상임이사국 지위 요구연설에 대해 "민감한 정책결정조직에 파시스트 국가의 자리는 없다"고 못박았다[48]

둘째, 안보리개혁 거부권을 쥔 P5가 분열돼 있다. 영국과 프랑스가 2005년 이후 G4 프로포절을 지지해 온 데에 반해 미국, 중국, 러시아는 국제질서 변화를 지켜보며, 신중한 입장을 취해왔다.[49] 미국이 G4의 수

47) 안보리에 대한 비판과 비관적 전망 사례: Bruno Charbonneau, "The COVID-19 test of the United Nations Security Council," *International Journal* 76-1 (2021), 6-16; G. Wilson, "Enhancing Diversity and Represenation within the United Nations Security Council: The Dilemmas of Reform," *International Politics* 56 (2018), 495-513.

48) 주유엔파키스탄 대사 (2020.9.26.). *ProQuest*, 2020.9.27.

49) 영국과 프랑스는 2005년 G4 개혁안지지 및 현실적 수용을 위한 변화를 제시했음. 영국-

행력 정당화를 수용하는 듯한 반면 중국은 '합의연대' (UfC)의 대의성 정당화에 심정적으로 공조하고 있다.[50] 미국은 안보리 확장 자체가 안보리 의무 수행의 효과성을 해쳐서는 안된다는 경고를 계속하며 후보국의 자격과 안보리의 효과성을 강조한다. [51] 중국은 2005년에는 G4중 일본만을 문제시했지만 2021년 현재는 2020년 50년만에 발생한 중국-인도 국경유혈충돌, 그러고 미중 전략결쟁속 인도의 미국주도 인도태평양 지역 쿼드(미국, 일본, 인도, 호주) 참여 등 인도에 대해서도 주저하고 있다. 2020년 9월, 중국 외무부는 인도와 G4에 대한 반대입장을 드러냈다.[52] 그런가하면 러시아는 그간 BRICS차원에서 인도, 브라질의 상임이사국 진출을 지지해 왔지만 최근 인도의 쿼드 참여로 인해 어색한 상황을 연출하고 있다. 요컨대, 이변이 없는 한 지난 30년처럼 향후 30년 혹은 유엔 탄생 100주년(2045)까지도 회원국 2/3(129개국)와 5개 상임이사국이 동의하는, 즉, 유엔헌장 수정이 가능한 하나의 포괄 안보리개혁 합의안 도출은 어려워 보인다.

다만 중단기적으로 헌장수정을 요하지 않으면서도 안보리 운영방식의 투명성, 민주성, 대의성, 그리고 효과성을 높이기 위한 다각적 '작은 개혁' 내지 사고방식 전환을 결정, 실천에 옮기는 것은 어느 정도 가능하며 또 중요한 일로 보인다. 예컨대, 1992년 출범한 안보리 비공식회의 기제인 아리아 공식 (Arria Formula)이 그렇다. 이사국중 누구라도 좀더 실질적이고 비공식적 토의를 위해 개최를 할 수 있다. 안보리 규정과 절차

프랑스 정상 공동성언 (영국총리실, 2008.3.27.).

50) 왕이 중국외교부장 (2021.1.27). *ProQuest*, 2021.1.27.

51) 미국 공무국 (Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State), "U.S. Priorities for a Stronger, More Effective United Nations" (2005.6.20.), *US Federal News Service*, 2019.11.24.

52) 중국외교부 대변인 (2020.9.27), *ProQuest*, 2020.9.28.

의 수정, 혹은 단순 관행의 개선 등 보다 비공식적 변화인 것이다.[53] 회고해 보면 이미 1946년 안보리의 역할 개시 이후 냉전과 냉전종식이후를 가로지르며 국제안보위협에 대한 효과적 대응차원에서 이러한 노력 내지 작은 개혁들이 이어져 연이어 온 것이 사실이다. 평화구축, 제재레짐, P5와 E10간 결의안 공동기안, 안보리의 현장 실사를 통한 정보습득, 안보리의 총회보고, 관련국 및 전문가들과의 협의, 회의공개 등을 말한다.[54] 또한 P5의 헌장수정 거부권으로 인해 안보리개혁 과정에서 P5의 거부권을 전면 폐기하는 어렵지만, 거부권 행사 전 다수 국가들의 합의 요건화, 거부권 행사에 대한 설명 공개화 등 절차적 구속장치를 두는 일도 고려해 볼 수 있다.[55] 2013년 프랑스는 대량잔학행위 중단에 반하는 거부권 사용을 구속하는 P5 자율조정안을 제안한 바 있다. 다른 4개 상임이사국의 호응을 얻지는 못했으나 2015년 마크롱 대통령은 일방적 실천을 선언했다.[56] 그런가하면 2006년 7월 'Presidential Note 507'(일본주도)은 최

53) Courtney B. Smith, "Every Silver Lining Has a Cloud: Working Methods in the UN Security Council," *Global Governance* 26 (2020) 276-290; Joanna Harrington, "The Working Methods of the United Nations Security Council: Making the Implication of Change,"*JCLQ* 66 (January 2017), 39-77 참조. Ekengreen 등의 최근 인터뷰 결과에 따르면 비상임이사국 후보국들은 네트워크 형성이나 국가지위보다는 정책결정 영향력에 큰 기대를 갖고 있었음. Ann-Marie Ekengreen et al., "A Nonpermanent Seat in the United Nations Security Council: Why Bother?," *Global Governance* 20 (2020), 21-45.

54) Kjell Engelbrekt, "Responsibility Shirking at United Nations Security Council: Constraints, Frustrations, Remedies," *Global Policy* 6-4 (November 2015) 369-378. 특히 E10에게 결의문 공동발기 등을 허용함으로써 안보리의 핵심업무에 관여토록하는 방안을 강조.

55) 이에 대해서는 Jennifer Trahan, "Questioning Unlimited Veto Use in the Face of Atrocity Crimes," *Case Western Reserve Journal of International Law* 52 (2020), 73-100; Michael J. Kelly, "United Nations Security Council Permanent Membership and the Veto Problem." *Case Western Reserve Journal of International Law* 52 (2020), 101-118 참조.

56) 프랑스 외무부, Why France wishes to regulate use of the veto in the United Nations Security Council."

초로 투명성 제고를 위한 여러 방안을 담았으며, 이를 2010년 'Small Five' (스위스, 코스타리카, 요르단, 리히텐슈타인, 싱가포르)가 업데이트했다.[57] 2013년 5월에는 22개 회원국이 ACT(Accountability, Coherence, Transparency)그룹을 결성했다. 안보리의 운영방식을 점진적으로 개선하기 위함이다. 그 한 예가 현재의 구테흐스 사무총장 선출시 능력기반 좀더 폭넓은 지지를 받는 후보가 당선될 수 있도록 투명성을 제고한 것은 좋은 선례가 된다.

2. 이론적 시사점

안보리개혁 논의는 다음 3개 대표적 국제정치 이론을 각각 뒷받침하고 있다. 적어도 이론차원에서는 상호배타적이기 보다 보완적 요소가 있다고 보아도 무리가 아니다.

첫째, 자유주의·제도주의이다. 안보리개혁 전망이 높지 않다고 해서 안보리가 위기라고 단정하긴 어렵다. 안보리는 글로벌 차원 가장 중요한 다자적 안보정책결정 기제이며 지난 70여년 제3차 세계대전 방지는 물론 기후변화, 팬데믹, 비확산, 테러리즘, 최근에는 사이버공간 안보 등 비전통 안보영역까지 각종 도전에 대한 대응을 모색해 왔다. 비록 불완전하나 유엔과 안보리의 성과와 업적인 것이다. 이 점에서 국제정치이론중 자유주의·제도론자들의 주장이 설득력을 갖고 있다. 즉, 리버럴 원칙에 기초

(https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/france-and-the-united-nations/france-and-the-united-nations-security-council/why-france-wishes-to-regulate-use-of-the-veto-in-the-united-nations-security/).

57) Note by the President of the Security Council, S/2010/507 (2010.7.26.) (https://www.un.org/en/sc/repertoire/Notes/S-2010-507.pdf) 참조.

한 다자적 제도의 구축 및 지원을 통해 국가간 협력을 도모할 수 있음을 보여주었음을 부정키 어렵다.[58] 안보리 상임이사국 제도가 강대국 콘서트로서 오히려 강대국 관계위기 방지 내지 완화의 순기능이 있었다는 연구결과도 적지 않다.[59] 더하여 지난 30여년 안보리개혁 논의에서도 비록 합의안은 도출치 못했지만, 각 그룹들이 확장안보리 규모를 대략 25개 내외의 이사국 규모로 보고 각각의 프로포절을 제시해 온 것도 국제협력의 한 측면을 시사한다고 할 수 있다.

둘째, 현실주의이다. 국제평화와 안보에 대한 책무와 권한을 가진 안보리에 대한 연구를 하다 보면 소위 현실주의자들의 가설이 갖는 관련성을 부정키 어렵다. 즉, 국제관계가 이기적 민족국가들간 권력과 영향력 쟁취를 위한 상시적 투쟁이 아닌가 하는 점이다.[60] 실제로 냉전종식이후 코소보, 이라크, 시리아, 우크라이나, 중동 등 주요 유혈충돌 위기에 직면, 안보리가 각각 국익을 추구코자 하는 강대국들의 모임에 불과한 것은 아닌지 실망을 안겨줄 때가 적지 않았다. 즉, 15개 이사국, 특히 거부권을 지난 5개 상임이사국이 1945년 유엔헌장이 안보리에 부여한 국제평화와 안보에 대한 집단적 책무를 뒤로 하고 특권만 갖는 것은 아닌가 하는 점이다. 냉전기 미소경쟁, 최근 미중경쟁 심화, 그리고 안보리개혁 논의 30

58) Robert Keohane, "Twenty Years of Institutional Liberalism," *International Relations* 26-2 (June 2012), 125. 신자유주의·제도주의 이론에 대해서는. Robert O. Keohane & Joseph S. Nye Jr. *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977); Robert Axelord & Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strateies and Institutions," in *Cooperation Under Anarchy,* ed. by Kenneth Oye (Princeton Yniversity Press, 1985) 226-254.

59) David Bosco, "Assessing the UN Security Council: A Concert Perspective," *Global Governance* 20 (2014), 545-561 참조.

60) Hans Morgenthau, *Politics among Nations* 4th ed. (New York: Knpf, 1967).

년 동안 유엔회원국간 그리고 개혁연대간 정당화 레토릭 경쟁속 상호불신과 양보불인의 모습을 보이는 것은 그 예가 될 것이다. 대부분의 현실주의자들은 국제협력이 불가능하지는 않지만, 중요한 것은 국가의 물적 역량이라 전제한다.[61] 국가들은 "상대적 득"을 중시하기 때문에 국제협력 가능성은 미약하다. 다수의 신현실주의자들은 국제레짐과 제도의 출현을 인정하지만 그 중요성이 과장됐다고 본다. 더러는 국제제도를 단지 권력관계로 본다.[62] 이 패러다임하에서는 안보리개혁도 P5포함 최소 129개 유엔회원국의 국익 계산속, 직간접 상대적 실익이 있어야 가능하지 않겠는가 반문할 수 있겠다. 절대적 부정은 아니나 난망(難望)함을 말한다.

셋째, 구성주의이다. 글로벌 거버넌스 연구에서 사회적 구성주의가 점차 중요시되고 있다. 특히 규범과 제도의 역할에 따른 것이다. 개인, 국가, 여타 행위자들의 행위는 신념에 의한 것인데, 이는 사회적으로 구성된 규칙과 문화적 관행에 의해 형성된다.[63] 지난 30년 여년 유엔회원국간 지속적으로 대의성, 민주성, 효과성, 투명성, 책임성 제고를 목표로 한 안보리개혁 토의가 진행돼 왔다. 비록 아직 결실을 맺지는 못했지만, 적어도 유엔회원국들간 안보리 정당성 제고를 목표로 한 토의의 필요성 합의 및 25 내지 26개국으로의 확장안 수렴을 기반으로 한 지속적 토의과정을 보면, 유엔을 통해 회원국들이 다자적 협력에 대한 규범과 신념을 형성해 왔음을 인정치 않을 수 없다.

---

61) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979).

62) John J. Mearshsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security* 19-3 (Winter 1994/95) 5-49.

63) Alexdander Wendt, "Constructing International Politics," *International Security* 20-1 (Summer 1995), 71-81.

3. 정책적 시사점

한국은 뒤늦게 1991년 유엔에 가입했다. 이후 현재까지 30년간 두 차례 2년 임기의 안보리 비상임이사국을 역임한 바 있다. 한국의 가입 후 곧 냉전질서는 붕괴되고 유엔회원국들은 안보리의 대의성과 효과성 갭을 통감, 개혁 논의에 접어들었다. 유엔의 신규회원국인 한국은 처음 Coffee Club, 그리고 이 모임의 후신인 '합의연대' (UfC)의 일원이 됐다.

2021년 현재까지 안보리개혁 논의 경과를 지켜본 결과, G4는 물론 '합의연대' (UfC)의 프로포절, 그리고 G4와의 전략적 공조 가능성을 배제하기 어려운 아프리카그룹의 프로포절에 대해서도 단정적이기 보다는 좀더 신중한 접근이 필요해 보인다. 전체 유엔회원국간 적어도 레토릭 차원 안보리개혁 당위성에 대한 합의에도 불구 어느 프로포절도 조만간 P5의 동의와 유엔회원국 2/3의 지지를 얻을 현실적 가능성은 높지 않아 보인다. 몇몇 참고사항들을 잠정 정책제언으로 대신하며 글을 맺으려 한다.

첫째, UfC가 강조하는 안보리의 '지역대의성' 제고도 중요하지만 G4가 강조하듯 안보리의 '수행력' 제고도 중요하다는 점이다. 국제평화와 안보 유지에 대한 핵심 조직인 안보리는 유엔헌장 제7장 평화 강제조처를 포함, 집단안보기제 발동권이 있다. 유엔헌장 초안자들은 제1차 세계대전 후 출범, 제2차 세계대전을 막지 못했던 '국제연맹' (League of Nations, 1920-1946)의 실패와 비효과성을 시정할 의도에서 안보리의 책무와 권한을 부여한 것이다. 안보리의 정당성이 지역그룹의 이해를 대의하는 데에 있는 것인지, 아니면 취약국가들을 포함한 유엔회원국의 집단적 이해를 대의하는 데에 있는 것인지, 즉, 누가 안보리의 궁극적 구성권자인가 하는 점을 숙고해 보아야 한다. 또한 통상 비상임이사국들이 꼭 소속 지

역그룹 이해에 맞추어 투표한다고 보기 어려운 점도 검토해 볼 필요가 있다.[64]

둘째, UfC는 추가 상임이사국 신설을 반대하고 거부권 행사도 억제하는 방안을 찾고 있다. 현재의 P5가 자신들의 거부권을 제한하는 개혁에 동의할 수 있을 런지에 대해서도 현실적 고려가 필요하다. 또한 UfC는 헌장의 법제화 요건을 넘어 유엔 전체회원국의 지지도 조건화하고 있다. 이 역시 레토릭이 아니라면 현실적 고려속 진의(眞意)가 문제시 될 여지가 있다.

셋째, G4가 점차 대의성 제고, 아프리카의 안보리 참여 중요성 등 좀더 개도국, 특히 AU에 대한 설득력을 넓히고 있다. 따라서 여러나라들이 인도, 일본, 브라질, 독일과의 외교, 이들의 의지와 능력을 수용해 온 영국과 프랑스, 그리고 자격기준을 중시해 온 미국의 입장을 고려하고 있다. 반면 현재 중국이 UfC를 지지하며, 대의성 제고, 개도국 중시, 유엔회원국 전체의 합의 등을 조건으로 제시, 현실성이 약하나 레토릭 차원 공세적 안보리개혁 외교를 벌이고 있다. 미중 패권경쟁이라는 국제질서의 흐름속 2010년이후 안보리개혁 논의 자체가 다수 유엔회원국들에게 부담을 주는 주제가 된 듯하다.

넷째, 군소국가들 중에는 개혁이 지체되자, 대의성과 효과성을 동시에 수용할 수 있다는 논거와 함께 확장안보리 20여개국 틀내 7(상임)+7(준

64) 최근 Lai와 Lefler의 유엔총회 투표패턴 (1966-2007) 연구에 따르면 보통의 의제에서는 지역그룹들간 투표선호도 유사성이 높지만, 이 효과가 안보리 비상임이사국으로 선출된 국가와 해당 지역국가들간 비교할 때는 그렇지 않은 것으로 나타났음. 상세한 것은 Brian Lai & Vanessa A. Lefler, "Explaining the role of region and elections on representation in the UN Security Council," *Review of International Organizations* 12 (2017), 585-611.

상임)+7(비상임) 포뮬라 등 다소 창의적 안보리 확충안을 내놓기도 한다.[65] 꼭 G4, UfC, 아프리카그룹이 아니더라도 여러 구상이 계속 나올 수 있음을 말한다.

끝으로 유엔헌장 수정을 수반치 않더라도, 일상의 안보리 운영방식 개선을 위해 그간 유엔회원국들이 기울여 온 노력을 살피는 일도 중요하다.[66] 이 점에서 냉전종식이후 현재까지 부단히 안보리의 투명성, 책임성, 공개성 제고를 위해 노력해 온 일본, Small Five, ACT그룹 등 여러 회원국들의 공헌을 살펴보고, 우리의 추가적 기여를 생각해 볼 수 있을 것이다. 보다 근본적으로는 우리 스스로 국제안보와 평화, 글로벌 비핵화와 인권, 반테러리즘 등 안보리가 중시하는 국제규범의 선도적 준수 및 지원국이 되는 일이 중요하다. 단기적인 차원의 국익추구 혹은 특정 정권 차원의 업적홍보라는 인상을 남겨서는 국가의 이미지도 효과성도 모두 손상되기 십상이다. 지구촌의 나은 미래를 위한 유엔의 노력에 동참하는 선도국의 자세로서 좀 더 장기적인 자세로 임할 것을 제언한다.

---

65) Kishore Mahbubani, "Council Reform and the Emerging Power," in Sebastian von Einsiedel eds., *The UN Security Council in the 21*st *Century* (Lynne Rienner, 2016), 159.

66) 안보리 결정에 있어 'E10'과 '유엔사무총장'의 영향력 여지에 관해서는 Jess Gifkins, "Beyond the Veto: Roles in UN Security Council Decision-Making," *Global Governance* 27 (2021), 1-24 참조.

〈별첨〉

유엔헌장 제5장: 안전보장이사회

United Nations Charter, Chapter V: The Security Council[67)]

COMPOSITION

Article 23

1. The Security Council shall consist of fifteen Members of the United Nations. The Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America shall be permanent members of the Security Council. The General Assembly shall elect ten other Members of the United Nations to be non-permanent members of the Security Council, due regard being specially paid, in the first instance to the contribution of Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution.
2. The non-permanent members of the Security Council shall be elected for a term of two years. In the first election of the non-permanent members after the increase of the membership of the Security Council from eleven to fifteen, two of the four additional members shall be chosen for a term of one year. A retiring member shall not be eligible for immediate re-election.
3. Each member of the Security Council shall have one representative.

FUNCTIONS AND POWERS

Article 24

1. In order to ensure prompt and effective action by the United Nations, its Members confer on the Security Council primary responsibility for the maintenance of international peace and security, and agree that in carrying out its duties under this responsibility the Security Council acts on their behalf.

67) https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-5.

2. In discharging these duties the Security Council shall act in accordance with the Purposes and Principles of the United Nations. The specific powers granted to the Security Council for the discharge of these duties are laid down in Chapters VI, VII, VIII, and XII.
3. The Security Council shall submit annual and, when necessary, special reports to the General Assembly for its consideration.

Article 25

The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.

Article 26

In order to promote the establishment and maintenance of international peace and security with the least diversion for armaments of the world's human and economic resources, the Security Council shall be responsible for formulating, with the assistance of the Military Staff Committee referred to in Article 47, plans to be submitted to the Members of the United Nations for the establishment of a system for the regulation of armaments.

VOTING

Article 27

1. Each member of the Security Council shall have one vote.
2. Decisions of the Security Council on procedural matters shall be made by an affirmative vote of nine members.
3. Decisions of the Security Council on all other matters shall be made by an affirmative vote of nine members including the concurring votes of the permanent members; provided that, in decisions under Chapter VI, and under paragraph 3 of
   Article 52, a party to a dispute shall abstain from voting.

PROCEDURE

Article 28

1. The Security Council shall be so organized as to be able to function continuously.
   Each member of the Security Council shall for this purpose be

represented at all times at the seat of the Organization.

2. The Security Council shall hold periodic meetings at which each of its members may, if it so desires, be represented by a member of the government or by some other specially designated representative.
3. The Security Council may hold meetings at such places other than the seat of the Organization as in its judgment will best facilitate its work.

Article 29

The Security Council may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.

Article 30

The Security Council shall adopt its own rules of procedure, including the method of selecting its President.

Article 31

Any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council may participate, without vote, in the discussion of any question brought before the Security Council whenever the latter considers that the interests of that Member are specially affected.

Article 32

Any Member of the United Nations which is not a member of the Security Council or any state which is not a Member of the United Nations, if it is a party to a dispute under consideration by the Security Council, shall be invited to participate, without vote, in the discussion relating to the dispute. The Security Council shall lay down such conditions as it deems just for the participation of a state which is not a Member of the United Nations.

유엔안전보장이사회 개혁
논의와 전망

비매품/무료
95340
9 788974 297466
ISBN 978-89-7429-746-6